

Recursos de las Haciendas Locales y la crisis actual.

En estos momentos los Ayuntamientos están sufriendo duras penalidades debidas a la preocupante merma de ingresos de sus "Haciendas Locales". Justo en el momento que una dura crisis económica está castigando al conjunto de la sociedad.

La proximidad de los ciudadanos hace que proliferen ciertas demandas complementarias de cobertura social destinadas a paliar los efectos de la crisis mediante partidas destinadas al bienestar y protección social.

En estos momentos de vacas flacas, se ve cada día más necesaria una reforma de las Haciendas locales, la cual fue aplazada "sine die" en la época de bonanza económica, con el agravante de que en muchos casos se asumieron servicios y competencias que no les correspondían, sin la contraprestación económica que deberían de recibir del ente del que la asumieron.

A fecha de hoy, y según la legislación vigente, los recursos de las "Haciendas Locales" (art. 2-TRLHL) son los siguientes:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- Los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.
- Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos. El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de Derecho público.

Recursos que procederemos a su descripción a continuación. Clasificándolos en dos grupos, aquellos ingresos que tienen su origen en el Derecho Privado y los que le tienen en el Derecho Público.

1) INGRESOS DE DERECHO PRIVADO (arts. 3 a 5 -TRLHL).- Constituyen ingresos de Derecho privado de las Entidades Locales los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

A estos efectos, se considerará patrimonio de las Entidades Locales el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales, de que sean titulares, susceptibles de valoración económica, siempre que unos y otros no se hallen afectos al uso, servicio o dominio público.

Tendrá también esta misma consideración el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las Entidades Locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aunque hasta entonces estuvieran sujetos a concesión administrativa. La efectividad de estos derechos se llevará a cabo con sujeción a las normas y procedimientos del Derecho Privado.

Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales.

2) TRIBUTOS PROPIOS (arts. 6 a 38-TRLHL).

a) Tasas (arts. 20 a 27-TRLHL). - Las Entidades Locales podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local a que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las Entidades Locales por:

- La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.
- La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de Derecho Público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las siguientes circunstancias:
 - ✓ Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados; a estos efectos, no se considera voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias, o cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
 - ✓ Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector político conforme a la normativa vigente.

b) Contribuciones Especiales (arts. 28 a 37-TRLHL).-Constituye el hecho que justifica las Contribuciones Especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las Entidades respectivas.

Tendrán la consideración de obras y servicios locales:

- ✓ Los que realicen las Entidades Locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les están atribuidos, excepción hecha de los que aquellas ejerciten a título de dueños de sus bienes patrimoniales;
- ✓ Los que realicen dichas Entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras Entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la Ley; y
- ✓ Los que realicen otras Entidades públicas o los concesionarios de las mismas, con aportaciones económicas de la Entidad Local.

Las cantidades recaudadas por Contribuciones Especiales sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido. Se consideran sujetos pasivos de las Contribuciones Especiales las personas físicas y jurídicas y otras entidades (herencias, comunidades de bienes, etc.), especialmente beneficiadas por la realización o por el establecimiento o ampliación de los servicios locales que originen la obligación de contribuir.

c) Impuestos y Recargos (art. 38-TRLHL).- Las Entidades Locales exigirán los Impuestos previstos en el TRLHL, que analizaremos más adelante, sin necesidad de acuerdo de imposición, salvo los casos en los que dicho acuerdo se requiera por el mismo (arts. 15 y 59-1º-TRLHL).

Fuera de los supuestos expresamente previstos en el TRLHL, las Entidades Locales podrán establecer "Recargos" sobre los impuestos propios de la respectiva Comunidad Autónoma y de otras Entidades Locales, en los casos expresamente previstos en las leyes de la Comunidad Autónoma.

3) PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (art. 39-TRLHL).

Las Entidades Locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en el TRLHL. Asimismo, las Entidades Locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las respectivas leyes autonómicas.

Respecto a la participación en los tributos del Estado, el TRLHL (arts. 111 a 126) establece dos sistemas, en función del Municipio concreto. Así, para los Municipios que sean capitales de Provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan una población igual o mayor a 75.000 habitantes, se prevé la cesión de un porcentaje de los rendimientos que no se hayan cedido a las Comunidades Autónomas en relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco. Además, estos Municipios participan en el Fondo Complementario de Financiación, de acuerdo con lo establecido en el Texto Refundido.

Para los restantes Municipios, se prevé una participación fijada en función de criterios relativos a la población, al esfuerzo fiscal medio de cada Municipio y al inverso de la capacidad tributaria, precisándose reglas específicas en el supuesto de Municipios turísticos.

4) SUBVENCIONES.-Se entiende por Subvención, toda disposición dineraria realizada por la Administración Pública a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- ✓ Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios;
- ✓ Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto, realizar una actividad, etc., debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales establecidas, y
- ✓ Que el proyecto, la acción o conducta tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. Las subvenciones de toda índole que obtengan las Entidades Locales con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas (art. 40-TRLHL)

5) PRECIOS PÚBLICOS (arts. 41 a 47 y 20 y 21-TRLHL).-Las Entidades Locales podrán establecer Precios Públicos para la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la Entidad Local, siempre que no concurren las circunstancias establecidas , para las tasas; es decir, siempre que no sea la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de Derecho Público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de estas circunstancias:

- ✓ Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados; estimando que no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados;
- ✓ Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias;
- ✓ Cuando los bienes, servicios o actividades requeridas sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante;
- ✓ Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

De acuerdo con lo establecido "no podrán exigirse precios públicos por los servicios y actividades relativas al abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado de vías públicas, vigilancia pública en general, protección civil, limpieza en vía pública y enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

Estarán obligados al pago de los precios públicos los sujetos que se beneficien de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse los mismos.

El importe de los precios públicos deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio o de la actividad realizada. No obstante, cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la Entidad Local podrá fijar precios públicos por debajo de límite anterior; consignándose, en tal caso, en los Presupuestos las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera.

La obligación de pagarlos nace desde la prestación del servicio o la realización de la actividad, si bien las Entidades podrán exigir el depósito previo de su importe total o parcial. Procede la devolución del importe si el servicio o la actividad no se prestan o desarrolle por causas no imputables al obligado. Las deudas por precios públicos podrán exigirse por el procedimiento de apremio.

La fijación de los mismos corresponde al Pleno de la Corporación, sin perjuicio de su delegación en la Junta de Gobierno Local. Las Entidades Locales pueden atribuir a sus Organismos Autónomos, así como a los Consorcios constituidos, la fijación de los precios públicos, en relación con los servicios a su cargo.

6) OPERACIONES DE CRÉDITO (arts. 48 a 55 TRLHL).- Las Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financiadas de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

Para la financiación de sus inversiones, las Entidades Locales y los Organismos y sociedades señaladas podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas.

7) PRODUCTOS DE MULTAS Y SANCIONES.- Procedentes de la potestad sancionadora de la Administración Municipal en el ámbito de infracciones de normas sectoriales, de competencia local (tráfico y seguridad vial, urbanismo, consumo, prevención ambiental, etc.).

8) IMPUESTOS MUNICIPALES .- Los Ayuntamientos exigirán, de acuerdo con el TRLHL, las disposiciones que la desarrollan y las Ordenanzas fiscales, en su caso, los siguientes impuestos considerados de imputación obligatoria:

- ✓ Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)
- ✓ Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
- ✓ Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Asimismo, los Ayuntamientos podrán establecer y exigir los siguientes impuestos considerados facultativos:

- ✓ Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto.
- ✓ Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

a) Impuesto sobre bienes inmuebles (arts. 60 a 77-TRLHL).-Es un tributo directo de carácter real que grava al valor de los bienes inmuebles. Constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

- ✓ De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los
- ✓ Servicios públicos a que se hallen afectos,
- ✓ Un derecho real de superficie,
- ✓ De un derecho real de usufructo,
- ✓ Del derecho de propiedad.

La definición de bienes inmuebles es la recogida en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Se establece algunas exenciones al impuesto (p. ej., bienes del Estado o de las Comunidades Autónomas, bienes

comunales o montes vecinales en uso común, bienes de la Iglesia Católica, etc.). Los sujetos pasivos del impuesto son las personas y entidades que ostenten la titularidad del derecho que constituye su hecho imponible.

b) Impuesto sobre actividades económicas (arts. 78 a 91-TRLHL).- Es un tributo cuyo hecho justificador está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto.

Se consideran, a los efectos de este impuesto, como "actividades empresariales" a las ganaderas, cuando tengan carácter independiente, las mineras, industriales, comerciales y de servicios. No tienen tal consideración, sin embargo, las actividades agrícolas, las ganaderas dependientes, las forestales y las pesqueras, no constituyendo hecho justificativo del impuesto ninguno de ellas. Además, esas actividades económicas deben ejercerse con carácter profesional.

La compensación a favor de las Entidades Locales por la pérdida de ingresos derivada de la reforma de este impuesto se estableció en la Disposición Adicional 10ª de la Ley 51/2002, de 27 de Diciembre (BOE del 28) y en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2004.

c) Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (arts. 92 a 99 TRLHL).- Es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría. Se considera vehículo apto para la circulación aquel que hubiere sido matriculado en los Registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en los mismos. A los efectos de este impuesto, también se considerarán aptos los vehículos provistos de permisos temporales y matrícula turística. Se prevén exenciones para cierto tipo de vehículos y titulares de los mismos.

Los sujetos pasivos del impuesto son las personas a cuyo nombre consta oficialmente el vehículo.

La cuota se fija de acuerdo con una tabla de tarifas según la potencia y clase del vehículo.

d) Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (arts. 100 a 103 TRLHL).- Es un tributo indirecto cuyo hecho justificativo está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición. Están exentas del impuesto las construcciones estatales, autonómicas o locales destinadas a carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, obras hidráulicas o saneamiento de aguas, entre otras.

La base de este impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra. Cuando se concede la licencia se realiza una liquidación provisional, en función del presupuesto presentado, y, a la vista de la obra realizada y de su coste, se efectuará la liquidación definitiva

e) Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (arts. 104 a 110-TRLHL)

Es un tributo directo que grava el incremento del valor que experimentan los bienes de naturaleza urbana, y que se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo de dominio, sobre los referidos terrenos.

El incremento de valor de los terrenos que tengan la consideración de rústicos no está sujeto a este impuesto. Además, están exentos del mismo los derechos de servidumbre, la transmisión de bienes del Patrimonio Histórico Español, los incrementos del valor de bienes estatales, autonómicos o locales, de instituciones benéficas de la Cruz Roja Española, etc.

La base imponible del impuesto es el incremento de valor de los terrenos.

Conociendo ya la estructura de recursos de las "Haciendas locales", podremos analizar con mayor objetividad las causas de esta merma sustancial de los ingresos y sus posibles causas, tanto las ligadas a la crisis económica que nos toca vivir, y otras propias de nuestro sistema productivo.

La mayoría de ellas ligadas al estallido de la burbuja inmobiliaria, de la que dependía la estructura financiera en mayor o menor grado todos nuestros ayuntamientos. Su dependencia sobre el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos o las licencias urbanísticas, que erróneamente se consideraron en muchos casos como recursos ordinarios dedicados a financiar gastos corrientes. Lo mismo sucede con los ingresos por aprovechamientos urbanísticos y enajenación del patrimonio.

Otra fuente de ingresos, la ligada a las transferencias por participación en los ingresos del Estado (IRPF, IVA e impuestos especiales), se han visto mermados paulatinamente, con el agravante de que el sistema funciona con un retardo de dos años, y que los cálculos del Gobierno siempre infravaloraba las previsiones de recaudación, y así sistemáticamente las liquidaciones finales resultaban favorables a los ayuntamientos.

Esta situación ha cambiado radicalmente, las previsiones hechas por el Gobierno para los años 2008 y 2009, por motivos que no procede analizar, han sido erróneas y la liquidación y la liquidación final para muchos ayuntamientos a resultado negativa, y procede devolver parte de los fondos recibidos. Esto en muchos casos implicara a la reducción de los servicios prestados por los ayuntamientos, con la correspondiente repercusión en los ciudadanos y el previsible incremento de las cargas impositivas para poder mantener las estructuras de servicios actuales, en espera de tiempos mejores.

La actitud del Gobierno ante la demanda de los ayuntamiento ha sido ofrecer medidas paliativas, en forma de fondos destinados a financiar programas que amortigüen los efectos de la crisis, restringir el acceso al crédito y apelar al ejercicio de la austeridad, y suprimiendo todo aquello que no sea necesario para el cumplimiento de sus funciones básicas. Estas limitaciones al endeudamiento, que parece que solo se permitirá en circunstancias muy determinadas un función de la deuda financiera, puede dar lugar a situaciones críticas en las que las entidades locales no puedan hacer frente a sus deudas con proveedores. Lo cual dará lugar a una mayor incertidumbre entre todos aquellos que desarrollen sus actividades para estas administraciones locales.

Por lo que cada día se ve más necesario abordar la reforma de las leyes de gobierno que clarifiquen las competencias y funciones de estas administraciones, al igual que de financiación local que despeje posibles incertidumbres como esta ocurriendo actualmente que en muchos casos no saben de los recursos que disponen a la hora de realizar el presupuesto de gastos, pues desconocen los ingresos reales de los que disponen, como es el caso de las transferencias del Estado.